

Ergeben sich aus dem Konnexitätsprinzip des Art. 97 Abs. 3 Satz 2 und 3 der Verfassung des Landes Brandenburg Konsequenzen für die Volksinitiative "Kostenfreie Schülerbeförderung ist machbar!"?

Schmidt, Ulrike

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmidt, U. (2008). *Ergeben sich aus dem Konnexitätsprinzip des Art. 97 Abs. 3 Satz 2 und 3 der Verfassung des Landes Brandenburg Konsequenzen für die Volksinitiative "Kostenfreie Schülerbeförderung ist machbar!"?* (Wahlperiode Brandenburg, 4/6). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52422-9>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

**Ergeben sich aus dem Konnexitätsprinzip des Art. 97 Abs. 3 Satz 2 und 3 der
Verfassung des Landes Brandenburg Konsequenzen für die Volksinitiative
„Kostenfreie Schülerbeförderung ist machbar!“?**

Bearbeiterin: Ulrike Schmidt

Datum: 17. März 2008

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

I. Auftrag

Dem Landtag Brandenburg wurde am 12. Dezember 2007 die Volksinitiative „Kostenfreie Schülerbeförderung ist machbar!“ unterbreitet. Nach Prüfung der Unterschriften durch den Landesabstimmungsleiter hat der Hauptausschuss in seiner Sitzung am 17. Januar 2008 festgestellt, dass die Volksinitiative die förmlichen Voraussetzungen nach § 6 des Volksabstimmungsgesetzes (VAGBbg) erfüllt und zulässig ist im Sinne des § 5 VAGBbg.

Gegenstand der Volksinitiative ist ein Gesetzentwurf zur Änderung des Brandenburgischen Schulgesetzes (BbgSchulG). Danach soll § 112 Abs. 1 BbgSchulG folgende Fassung erhalten:

(1) ¹Die Landkreise und kreisfreien Städte sind Träger der Schülerbeförderung für die Schülerinnen und Schüler an Schulen in öffentlicher Trägerschaft und an Ersatzschulen, die in ihrem Gebiet ihre Wohnung haben. ²Bei Schülerinnen und Schülern der beruflichen Schulen mit einem Berufsausbildungs- oder Arbeitsverhältnis tritt die im Ausbildungs- oder Arbeitsvertrag benannte Ausbildungs- oder Arbeitsstätte an die Stelle der Wohnung. ³Die Landkreise und kreisfreien Städte regeln das Nähere in eigener Verantwortung durch Satzung.

Die von der Volksinitiative angestrebte Änderung gegenüber dem geltenden Recht betrifft Satz 3, der zurzeit wie folgt lautet:

³Die Landkreise und kreisfreien Städte regeln das Nähere in eigener Verantwortung durch Satzung, **wobei sie eine angemessene Kostenbeteiligung der nach der Satzung berechtigten Schülerinnen und Schüler, bei minderjährigen Schülerinnen und Schülern der Eltern, sicherzustellen haben.**

Die bislang durch Gesetz zwingend vorgesehene angemessene Beteiligung der berechtigten Schüler bzw. ihrer Eltern (vgl. Hervorhebung) soll somit entfallen, um die Landkreise und kreisfreien Städte in die Lage zu versetzen, Eltern bzw. Schüler von der Beteiligung an den Kosten der Schülerbeförderung zu befreien.¹

¹ Vgl. Anhörung der Vertreter der Volksinitiative vor dem Ausschuss für Bildung, Jugend und Sport am 14. Februar 2008, Ausschussprotokoll 4/608-1, S. 5, 11.

Da sich diese Änderung auf die (teilweise) Refinanzierung der Schülerbeförderung durch die Erhebung von Entgelten bezieht, soll die Frage geprüft werden, ob das Gesetz im Falle seiner Annahme durch den Landtag unter den Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips im Sinne des Art. 97 Abs. 3 Satz 2 und 3 der Verfassung des Landes Brandenburg (LV) fallen würde mit der Folge, dass den Landkreisen und kreisfreien Städten ein finanzieller Ausgleich zu gewähren wäre.

II. Stellungnahme

Werden den Gemeinden und Gemeindeverbänden neue Aufgaben übertragen, so schreibt das Konnexitätsprinzip, das in Art. 97 Abs. 3 Satz 2 und 3 LV geregelt ist, zwingend vor, dass für die dadurch entstehenden Kosten ein finanzieller Ausgleich vorzusehen ist. Die Sätze 2 und 3 lauten:

²Werden die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes zur Erfüllung neuer öffentlicher Aufgaben verpflichtet, so sind dabei Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen.

³Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.

Die von der Volksinitiative angestrebte Aufhebung der für die Kreise und kreisfreien Städte verbindlichen gesetzlichen Vorgabe, Schüler bzw. Eltern angemessen an den Kosten der Schülerbeförderung zu beteiligen, könnte unter diese Regelung fallen. Denn bei den Trägern der Schülerbeförderung gemäß § 112 Abs. 1 BbgSchulG, den Landkreisen und kreisfreien Städten, handelt es sich um Gemeinden bzw. Gemeindeverbände im Sinne des Art. 97 Abs. 3 LV.²

1. Neue öffentliche Aufgabe

Fraglich ist jedoch, ob die Streichung der Bestimmung, dass die Kreise und kreisfreien Städte in ihren Satzungen die Erhebung von Entgelten zwingend vorsehen müssen, als Übertragung einer neuen Aufgabe im Sinne des Art. 97 Abs. 3 Satz 2 LV zu verstehen ist.

² Die Landkreise sind Gemeindeverbände im Sinne des Art. 97 LV; vgl. VerfGBbg, LVerfGE 13, 97, 108; Lieber, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Loseblatt-Kommentar (Stand 2007), Art. 97 Anm. 1.2 und 3.

Legt man den reinen Wortlaut des Art. 97 Abs. 3 Satz 2 LV zugrunde, so dürfte in der Gesetzesänderung keine Aufgabenübertragung zu sehen sein. Denn die Aufgabe der Schülerbeförderung wird den Landkreisen und kreisfreien Städten mit der Änderung des § 112 Abs. 1 BbgSchuG gerade nicht neu übertragen. Vielmehr erfüllen sie diese bereits nach geltendem Recht. Allein die Streichung der gesetzlichen Vorgabe, dass Eltern und Schüler an den Kosten der Schülerbeförderung zu beteiligen sind, bedeutet für sich genommen keine Übertragung einer neuen Aufgaben. Dies entspricht auch dem Verfassungswortlaut, der unterscheidet zwischen der Aufgabenübertragung, d. h. der Begründung der sachlichen Zuständigkeit, einerseits und der Regelung über die Deckung der Kosten, die mit der Aufgabenwahrnehmung verbunden sind, andererseits.

Dennoch kann nicht allein auf den Wortlaut der Verfassung im engen Sinne abgestellt werden. Das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg hat insoweit in einer grundlegenden Entscheidung aus dem Jahr 2002³ ausgeführt, dass bei der Auslegung des Art. 97 Abs. 3 Satz 2 und 3 LV maßgeblich auf den Sinn und Zweck der Regelung abzustellen sei. Das darin zum Ausdruck kommende sog. strikte Konnexitätsprinzip, das auf dem Verursacherprinzip beruhe, bedeute, dass das Land für einen Ausgleich derjenigen Mehrbelastungen zu sorgen habe, die den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch die Übertragung von Aufgaben entstehen.⁴ Auf diese Weise solle verhindert werden, „dass infolge der Übertragung von Pflichtaufgaben der Spielraum für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben unangemessen verengt und damit die Eigenverantwortlichkeit von der finanziellen Seite her ausgehöhlt wird.“⁵ Aus diesen Feststellungen hat das Verfassungsgericht weiterhin den Schluss gezogen, dass die Verpflichtung zum Ausgleich von Mehrbelastungen nicht nur zum Zeitpunkt der Aufgabenübertragung selbst oder in mehr oder weniger engem zeitlichen Zusammenhang mit ihr besteht, sondern dass sie während der gesamten Zeit gilt, in der die Gemeinden und Gemeindeverbände die ihnen übertragene Aufgabe erfüllen.⁶

Unter Berücksichtigung dieser Überlegungen geht das Verfassungsgericht von einer Übertragung neuer Aufgaben auch dann aus, wenn der Gesetzgeber die Aufgabenübertragungsnorm „insgesamt erneut in seinen Willen aufnimmt“.⁷ Dies hat das Gericht für den Fall bejaht, dass eine Rechtsgrundlage für schon vorher wahrgenommene Aufgaben neu geschaffen und um eine weitere Aufgaben ergänzt wird. Diese Änderung war zudem ver-

3 Urteil vom 14. Februar 2002 – VfGBbg 17/01 –, LVerfGE 13, 97 ff.

4 VerfGBbg, a.a.O., S. 115; StGH Ba-Wü, LVerfGE 9, 3, 13.

5 VerfGBbg, a.a.O., S. 115.

6 VerfGBbg, a.a.O., S. 114 unter Bezugnahme auf die frühere Entscheidung VerfGBbg, LVerfGE 7, 144, 158 f.; vgl. ferner StGH Ba-Wü, LVerfGE 9, 3, 18.

7 VerfGBbg, LVerfGE 13, 97, 113; kritisch dazu Schumacher, Brandenburgs Konnexitätsregelung auf dem Prüfstand, LKV 2005, 41, 44 f.

bunden mit einer durchgreifenden Veränderung der gesamten Kostenerstattungssystematik, von der anzunehmen war, dass sie das Verhalten der Gemeinden bei der Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben beeinflussen würde.⁸

Durch die nunmehr vorliegende Volksinitiative soll die Norm des § 112 Abs. 1 BbgSchulG, die den Landkreisen und kreisfreien Städten die Aufgabe der Schülerbeförderung zuweist, insgesamt neu gefasst werden. Allein dies könnte die Annahme rechtfertigen, dass die gesamte Übertragungsnorm vom Willen des Gesetzgebers erfasst sein soll. Es spricht allerdings viel dafür, dass die Volksinitiative die Form der Neufassung des gesamten § 112 Abs. 1 BbgSchulG allein aus Gründen der Verständlichkeit und besseren Eingängigkeit des verfolgten Regelungszwecks gewählt hat, sie aber nicht in ihrem gesamten Inhalt neu regeln wollte. Alternativ zur Neufassung des gesamten Absatzes 1 wäre genauso gut ein kurzer Änderungsbefehl in Betracht gekommen, mit dem der letzte Halbsatz in Satz 3 gestrichen wird. Eine solche Formulierung wäre allerdings für Außenstehende schwerer nachvollziehbar gewesen und hätte das Sammeln von Unterschriften für die Volksinitiative unnötig erschwert. Mithin sind es keine inhaltlichen, sondern rein formale Gründe bzw. Gründe der Praktikabilität, die für eine Neufassung des gesamten Absatzes 1 des § 112 BbgSchulG gesprochen haben. Angesichts solcher Motive lässt sich schwerlich der Schluss ziehen, der Gesetzgebungswille erstreckte sich auf die gesamte Norm, einschließlich der Aufgabenübertragung.⁹

Hinzu kommt, dass der Landtag Brandenburg in einer EntschlieÙung, die er im Zusammenhang mit der Einführung des sog. strikten Konnexitätsprinzips im Jahr 1999 verabschiedet hat, ausdrücklich klargestellt hat, dass neue Aufgaben im Sinne des Art. 97 Abs. 3 Satz 2 LV dann nicht vorliegen, „wenn lediglich eine neue Rechtsgrundlage (Ablösungsgesetz oder Ablösungsverordnung) geschaffen wird.“¹⁰ Die Neufassung des § 112 Abs. 1 BbgSchulG hat letztlich keine andere Wirkung als eine derartige Ablösung.

Da weitere Umstände, die für einen umfassenden Gesetzgebungswillen mit dem Ziel einer erneuten Aufgabenübertragung sprechen könnten,¹¹ nicht ersichtlich sind, kann – jeden-

⁸ VerfGBbg, a.a.O., 1. Leitsatz, S. 114.

⁹ Vgl. insoweit auch die Ausführungen der Vertreter der Volksinitiative im Ausschuss für Bildung, Jugend und Sport am 14. Februar 2008, Ausschussprotokoll 4/608-1.

¹⁰ Vgl. EntschlieÙungsantrag zu der Beschlussempfehlung und dem Bericht des Hauptausschusses zu dem Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg und des Verfassungsgerichtsgesetzes, Drs. 2/6179, Nr. 2, angenommen am 18. März 1999 zusammen mit dem Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg und des Verfassungsgerichtsgesetzes vom 7. April 1999 (GVBl. I S. 98).

¹¹ In Betracht kommen z. B. die Übertragung weitere Aufgaben im Zusammenhang mit der Schülerbeförderung oder die Konkretisierung der Kostenerstattungsregeln.

falls bei unveränderter Annahme des Gesetzentwurfs – davon ausgegangen werden, dass sich der Wille des Gesetzgebers nicht auf die gesamte Aufgabenübertragungsnorm des § 112 Abs. 1 BbgSchulG erstreckt. Die Gesetzesänderung ist also nicht als Übertragung einer neuen Aufgabe auf die Landkreise und kreisfreien Städte zu verstehen.

2. Verschlechterungsverbot

Das Verfassungsgericht leitet aus dem strikten Konnexitätsprinzip des Art. 97 Abs. 3 LV ferner ein Verschlechterungsverbot im Vergleich zum status quo und bezogen auf die einzelne übertragene Aufgabe ab.¹² Das bedeutet, dass der Gesetzgeber, wenn er sich zu einer Änderung der Kostenregelung entschließt, nicht hinter das bereits erreichte Niveau der Kostenerstattung zurückfallen darf.

Es ist bereits fraglich, ob es sich bei der bisherigen Regelung, dass Schüler und Eltern an den Kosten der Schülerbeförderung angemessen zu beteiligen sind, um eine Kostenerstattungsregel im Sinne des Art. 97 Abs. 3 Satz 2 und 3 LV handelt. Zwar können die Landkreise und kreisfreien Städte durch die Erhebung von Entgelten die ihnen aus der Schülerbeförderung erwachsenden Kosten zumindest teilweise decken, der Umfang der Kostendeckung war jedoch durch die Regelung in keiner Weise festgelegt, da es letztlich den Kreisen und kreisfreien Städten überlassen blieb, was sie unter einer angemessenen Kostenbeteiligung verstehen und wie sie dementsprechend die Vorgabe in ihrer Satzung umsetzen. Auf die Vorgabe weitergehender Kriterien oder Standards für die Durchführung der Schülerbeförderung hatte der Gesetzgeber ausdrücklich verzichtet.¹³

Selbst wenn man annimmt, dass die bisherige Regelung über die Kostenbeteiligung eine Deckungsvorschrift im Sinne des Art. 97 Abs. 3 Satz 2 LV ist, führt ihre Streichung bei den Kreisen und kreisfreien Städten aber nicht automatisch zu einer Verschlechterung des Niveaus der Kostenerstattung. Denn es bleibt ihnen auch nach Änderung des § 112 Abs. 1 BbgSchulG unbenommen, Schüler und Eltern wie bisher an den Kosten für die Schülerbeförderung zu beteiligen; es entfällt lediglich die Verpflichtung hierzu.¹⁴ Eine Mehrbelastung ist mit der Änderung des § 112 Abs. 1 BbgSchulG folglich nicht zwangsläufig verbunden.

¹² VerfGBbg, LVerfGE 13, 97, 114 f.

¹³ Vgl. Begründung zu Artikel 2 (Änderung des Schulgesetzes) des Entwurfs eines Gesetzes zur Entlastung der Kommunen von pflichtigen Aufgaben, Drs. 3/5695, S. 23 ff.

¹⁴ In der öffentlichen Anhörung der Vertreter der Volksinitiative vor dem Ausschuss für Bildung, Jugend und Sport am 14. Februar 2008 bestätigten diese ausdrücklich, dass mit der Volksinitiative nicht bezweckt sei, den Kreisen und kreisfreien Städten die Erhebung von Beförderungskosten gänzlich zu verbieten, sondern dieses in ihr Belieben gestellt sein solle, vgl. Ausschussprotokoll 4/608-1, S. 18 f.

III. Ergebnis

Die von der Volksinitiative „Kostenfreie Schülerbeförderung ist machbar!“ angestrebte Gesetzesänderung fällt nicht in den Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips im Sinne des Art. 97 Abs. 3 Satz 2 und 3 LV. Durch die Gesetzesänderung wird den Landkreisen und kreisfreien Städten keine neue Aufgabe übertragen, denn weder dem Gesetzgebungsverfahren noch dem von der Volksinitiative in der Anhörung vor dem Ausschuss für Bildung, Jugend und Sport dargelegten Gesetzesziel kann entnommen werden, dass der Gesetzgeber beabsichtigt, die gesamte Aufgabenübertragungsnorm des § 112 Abs. 1 Bbg-SchulG erneut in seinen Willen aufzunehmen. Mit der Aufhebung der Pflicht, Schüler bzw. Eltern an den Kosten der Schülerbeförderung angemessen zu beteiligen, ist zudem nicht zwangsläufig eine Mehrbelastung für die Kreise und kreisfreien Städte verbunden, da es ihnen unbenommen bleibt, weiterhin eine Kostenerstattung in ihren Satzungen vorzusehen.

Somit dürfte – auch unter Berücksichtigung der vom Verfassungsgericht des Landes Brandenburg zu Art. 97 Abs. 3 Satz 2 und 3 LV entwickelten Kriterien – das Konnexitätsprinzip bei unveränderter Annahme des von der Volksinitiative angestrebten Gesetzentwurfs gewahrt sein. Besonderer Regelungen über den Ausgleich eventueller Mehrbelastungen bedarf es daher nicht.

Ulrike Schmidt